

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Anggaran adalah suatu rencana terinci yang dinyatakan secara formal dalam ukuran kuantitatif, biasanya dalam satuan uang (perencanaan keuangan) untuk menunjukkan perolehan dan penggunaan sumber-sumber suatu organisasi. Suatu anggaran harus terorganisasi secara rapi, jelas, terinci dan komprehensif. Proses penganggaran harus dilakukan secara jujur dan terbuka serta dilaporkan dalam suatu struktur yang mudah dipahami dan relevan dalam proses operasional dan pengendalian organisasi. Untuk menyusun suatu anggaran, organisasi harus mengembangkan lebih dahulu perencanaan strategis. Melalui perencanaan strategi tersebut, anggaran mendapatkan kerangka acuan strategis.

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Di Indonesia, dokumen anggaran daerah disebut dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik provinsi maupun kabupaten dan kota. Proses penyusunan anggaran pasca UU 22/1999 dan UU 32/2004 melibatkan dua pihak : eksekutif dan legislatif yang masing-masing melalui sebuah tim atau panitia anggaran. Adapun eksekutif sebagai pelaksana operasionalisasi daerah berkewajiban membuat rancangan APBD, yang diimplementasikan kalau sudah disahkan oleh DPRD dalam proses

penyusunan anggaran. Penyusunan APBD diawali dengan membuat kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang kebijakan umum APBD dan prioritas & plafon anggaran yang akan menjadi pedoman untuk penyusunan anggaran pendapatan dan anggaran belanja. Eksekutif membuat rancangan APBD sesuai dengan kebijakan umum APBD dan prioritas dan plafon anggaran yang kemudian akan diserahkan kepada legislatif sebelum ditetapkan sebagai Peraturan Daerah (Perda). Anggaran sektor publik pemerintah daerah dalam APBD sebenarnya merupakan output pengalokasian sumber daya. Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah aset, belanja merupakan upaya logis yang dilakukan pemerintah daerah setempat dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik hal ini ditunjukkan dengan adanya peningkatan investasi modal dalam bentuk aset, yaitu peralatan, bangunan, infrastruktur dan harta tetap lainnya. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik, karena aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya belanja modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah.

Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah aset tetap. Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah maupun untuk fasilitas publik. Oleh karena itu, dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik pemerintah daerah mengubah komposisi belanjanya. Selama ini belanja daerah lebih banyak

digunakan untuk belanja rutin yang relatif kurang produktif. Sarangih (2003) menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misal untuk melakukan aktivitas pembangunan, perbaikan jalan umum dan lain-lain. Sejalan dengan pendapat tersebut, Stine (1994) menyatakan bahwa penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program layanan publik. Kedua pendapat ini menyimpulkan bahwa pentingnya mengalokasikan belanja modal untuk berbagai kepentingan publik. Dalam era desentralisasi fiskal diharapkan terjadinya peningkatan pelayanan diberbagai sektor terutama sektor publik, peningkatan layanan publik ini diharapkan dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk membuka usaha di daerah. Harapan ini tentu saja dapat terwujud apabila ada upaya serius dari pemerintah yaitu dengan memberikan berbagai fasilitas pendukung. Konsekuensinya, pemerintah perlu untuk memberikan alokasi belanja yang lebih besar untuk tujuan ini desentralisasi fiskal disatu sisi memberikan kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan daerah, tetapi disisi lain memunculkan persoalan baru, dikarenakan tingkat kesiapan fiskal daerah yang berbeda-beda. Penelitian yang dilakukan Adi (2005) menunjukkan terjadi disparitas pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi antar daerah (kabupaten dan kota) dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal. Nanga (2005) mengindikasikan terjadinya ketimpangan fiskal antar daerah. Kebijakan desentralisasi ditujukan untuk mewujudkan kemandirian daerah. Pemerintah daerah otonom mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasar aspirasi

masyarakat (UU No. 32 tahun 2004). Kebijakan pelaksanaan desentralisasi fiskal dilakukan pada saat kurang tepat mengingat hampir seluruh daerah sedang berupaya untuk melepaskan diri dari krisis ekonomi yang dimulai pertengahan 1997 (Saragih, 2003). Akibatnya kebijakan ini memunculkan kesiapan fiskal daerah yang berbeda satu dengan yang lain. Kebijakan ini justru dilakukan pada saat terjadi disparitas pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Dalam penciptaan kemandirian daerah, pemerintah daerah harus beradaptasi dan berupaya meningkatkan mutu pelayanan publik dan perbaikan dalam berbagai sektor yang berpotensi untuk di kembangkan menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah. Dalam upaya peningkatan kemandirian daerah, pemerintah daerah juga dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya memberikan proporsi belanja modal yang lebih besar untuk pembangunan pada sektor – sektor yang produktif di daerah. Wong (2004) menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur industri mempunyai dampak yang nyata terhadap kenaikan pajak daerah. Dengan terpenuhinya fasilitas publik maka masyarakat merasa nyaman dan dapat menjalankan usahanya dengan efisien dan efektif sehingga pada akhirnya akan meningkatkan partisipasi publik dalam pembangunan. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan tingkat partisipasi publik terhadap pembangunan yang tercermin dari adanya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (Mardiasmo, 2002). Untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal dan adanya kebutuhan pendanaan daerah yang cukup besar, pemerintah

memberikan dana perimbangan dan salah satu komponen dana ini yang memberikan kontribusi terbesar adalah Dana Alokasi Umum. Dalam beberapa tahun berjalan, proporsi Dana Alokasi Umum terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibanding dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk Pendapatan Asli Daerah (Adi, 2006). Hal ini menunjukkan masih tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pasokan dana dari pemerintah pusat ini. Namun demikian, dalam jangka panjang, ketergantungan semacam ini harus menjadi semakin kecil. Berbagai investasi yang dilakukan pemerintah daerah diharapkan memberikan hasil positif yang tercermin dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah (Halim, 2001). Rendahnya kapasitas ini mengindikasikan tingkat kemandirian daerah yang rendah. Daerah dituntut untuk mengotimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya dengan memberikan porsi belanja daerah yang lebih besar untuk sektor-sektor produktif.

APBD terkandung unsur pendapatan dan belanja, dimana pendapatan yang dimaksud adalah sumber-sumber penerimaan untuk daerah dikenal dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD), sedangkan belanja adalah pengeluaran-pengeluaran yang dikeluarkan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Sesuai dengan undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, pemerintah daerah berhak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut azas otonomi daerah, diarahkan untuk

mempercepat tercapainya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta semua masyarakat, serta juga meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem negara kesatuan republik indonesia. Undang-undang No. 33 tahun 2004 diterangkan untuk pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah, pemerintah pusat akan mentransfer dana perimbangan yang terdiri dari dana alokasi khusus, dana alokasi umum dan bagian daerah dari bagi hasil pajak dan bukan pajak. Dana Alokasi Umum memegang peranan yang sangat dominan dibandingkan sumber dana lain seperti dana alokasi khusus maupun dana kontijensi (penyeimbangan) untuk itu diharapkan Dana Alokasi Umum dapat digunakan secara efektif dan efisien untuk meningkatkan pelayanan pada masyarakat sebagai tujuan dari desentralisasi yaitu untuk mempercepat pembangunan.

Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Tujuan dari desentralisasi yaitu untuk mempercepat pembangunan disamping tetap memaksimalkan potensi daerah untuk membiayai kebutuhan daerah. Dana Alokasi Umum memegang peranan yang sangat dominan dibandingkan sumber dana lain, untuk itu Dana Alokasi Umum diharapkan dapat digunakan secara efektif dan efisien untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Pemberian Dana Alokasi Umum diharapkan benar-benar dapat mengurangi disparitas fiskal horizontal daerah yang mempunyai tingkat kesiapan fiskal

yang relatif sama dalam mengimplementasikan otonomi daerah. Daerah diharapkan mampu mengalokasikan sumber dana ini pada sektor-sektor produktif yang mampu mendorong adanya peningkatan investasi di daerah, dan juga pada sektor yang berdampak pada peningkatan pelayanan publik, yang pada gilirannya dapat meningkatkan kontribusi publik terhadap pajak. Kemandirian daerah menjadi semakin tinggi seiring dengan meningkatnya kapasitas fiskal daerah dan pada gilirannya tanggung jawab pemerintah untuk memberikan DAU bias lebih dikurangi. Namun demikian, realitas menunjukkan bahwa tidak semua daerah mampu untuk lepas dari pemerintah pusat dikarenakan tingkat kebutuhan tiap daerah berbeda maka pemerintah pusat tidak dapat lepas begitu saja terhadap kebijakan otonominya sehingga dalam perkembangannya, daerah tidak menunjukkan peningkatan kemandirian. Abdullah dan Halim (2003) memberikan bukti bahwa Dana Alokasi Umum mempunyai pengaruh yang lebih kuat terhadap belanja daerah daripada pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap belanja modal. Daerah cenderung mempertahankan penerimaan Dana Alokasi Umum dikarenakan jumlahnya yang sangat besar daripada mengupayakan peningkatan pendapatan sendiri. Keberhasilan pengembangan otonomi daerah bisa dilihat dari derajat otonomi fiskal daerah yaitu perbandingan antara Pendapatan Asli Daerah dengan total penerimaan APBD nya yang semakin meningkat, di harapkan dimasa yang akan datang ketergantungan daerah terhadap transfer dana pusat hendaknya diminimalisasi guna menumbuhkan kemandirian pemerintah daerah dalam pelayanan publik dan pembangunan.

Lilik Khoirul Mala (2008) melakukan penelitian Pada Pemerintahan kabupaten/kota Jawa Tengah menunjukkan Pertumbuhan Ekonomi (Pdrb), Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum secara bersama-sama berpengaruh signifikan kepada Belanja modal. Penelitian yang dilakukan oleh Dwi Asti Septiana (2008) pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia juga menunjukkan bahwa secara terpisah dan atau bersama-sama pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh secara signifikan terhadap belanja modal, dan terdapat perbedaan belanja modal (BM) dan belanja operasional dan pemeliharaan (BOP) antara aparatur dengan publik.

Penelitian ini bertujuan untuk meneliti pengaruh faktor-faktor fundamental yaitu pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum terhadap anggaran belanja modal. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Darwanto dan Yulia Yustikasari (2007). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada sampel yang diambil, penelitian sebelumnya menjadikan daerah se Jawa- Bali baik kabupaten dan kota dari tahun 2004-2005 sebagai sampelnya, sementara untuk penelitian ini sampel yang digunakan adalah kabupaten atau kota provinsi Jawa Tengah dan periode yang digunakan tahun 2010. Berdasarkan uraian diatas maka penulis mengambil penelitian dengan judul “PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN DANA ALOKASI UMUM TERHADAP PENGALOKASIAN ANGGARAN BELANJA MODAL”.



## **B. Perumusan Masalah**

Perumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Apakah Anggaran pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.
2. Apakah Anggaran dana alokasi umum berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Menguji pengaruh Anggaran pendapatan asli daerah terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.
2. Menguji pengaruh Anggaran dana alokasi umum terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.

## **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari pelaksanaan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk meningkatkan kemampuan dan pemahaman bagi peneliti.
2. Untuk dijadikan informasi bagi pemerintah di Jawa Tengah dalam pengalokasian anggaran belanja modal.
3. Dapat dijadikan referensi bagi peneliti berikutnya baik dari kalangan mahasiswa atau pihak-pihak lain yang berkepentingan.

4. Hasil penelitian ini di harapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu, terutama dalam bidang akuntansi sektor publik mengenai pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum terhadap belanjamodal dan juga di harapkan dapat dipakai sebagai acuan untuk riset-riset mendatang.
5. Penelitian ini sebagai bahan masukan dan sumber acuan bagi pembaca atau peneliti lain untuk menjadikan perbandingan terhadap masalah-masalah yang sama yang sebagaimana terdapat di muka.

#### **E. SistematikaPenulisan**

Untuk mempermudah pemahaman isi dari penelitian ini, maka pembahasan dibagi menjadi beberapa bab, yaitu sebagai berikut:

**BAB I: PENDAHULUAN.** Bab ini berisi latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan skripsi.

**BAB II: TINJAUAN PUSTAKA.** Dalam bab ini diuraikan teori-teori dasar yang berhubungan dengan judul penelitian dan topik permasalahan, yang mana teori tersebut akan digunakan sebagai pedoman dalam penyelesaian masalah penelitian yan ada.

**BAB III: METODE PENELITIAN.** Bab ini menguraikan tentang metode penelitian yang meliputi: jenis penelitian, populasi, sampel dan teknik pengambilan sampel, data dan sumber data, metode pengumpulan data,

variabel-variabel penelitian, definisi operasional dan pengukuran variabel, model dan metode analisis data.

BAB IV: ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN. Bab ini berisi deskripsi hasil penelitian berdasarkan data-data yang telah dikumpulkan, pengujian, dan pembahasan hasil penelitian yang akan diuraikan.

BAB V: PENUTUP. Dalam bab ini akan dikemukakan kesimpulan dari bab-bab sebelumnya dan disertai dengan saran-saran yang diharapkan bisa digunakan sebagai dasar pertimbangan dan bermanfaat bagi penulis maupun pembaca.